

Wer Recht hat, muss zahlen?!

 juwiss.de/2018-01/

January 2, 2018

Das Spannungsfeld zwischen verwaltungsprozessualen Anerkenntnisurteil und Feststellungsinteresse nach Grundrechtseingriffen

von TIMO SCHWANDER

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat – per Anerkenntnisurteil – die Ingewahrsamnahme einer Buspassagierin auf dem Weg zu Protesten gegen den G20-Gipfel für rechtswidrig erklärt. Doch im Wege der Kostengrundentscheidung gibt es der Klägerin Steine statt Brot.



Am 8. Juli 2017, kurz vor Beginn des G20-Gipfels, war ein Bus des Jugendverbands SJD – Die Falken aus Nordrhein-Westfalen unterwegs nach Hamburg. Der Bus mit 44 Personen, die gegen den Gipfel demonstrieren wollten, wurde aufgrund einer Verwechslung von der Polizei umgeleitet; die Insass*innen wurden ohne Aufklärung, was man ihnen vorwerfe oder warum man sie festhalte, bis zu viereinhalb Stunden in Gewahrsam genommen. Sie mussten sich in der Gefangenensammelstelle bis auf die Unterwäsche entkleiden, wurden im Intimbereich abgetastet und durften nur bei geöffneter Türe unter Beobachtung von Polizeivollzugsbeamt*innen die Toilette aufsuchen.

Einige Zeit nach diesen Ereignissen entschuldigte sich der Hamburger Innensenator in einem Livestream dafür, dass man das Kfz-Kennzeichen des Busses verwechselt habe. Mehrere Insass*innen erhoben gleichwohl Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahmen vor dem VG Hamburg. Der Klage einer Passagierin hat das Verwaltungsgericht am 27.11.2017 stattgegeben – auf einem Weg, der im Zivilprozess geläufig ist, im Verwaltungsrecht jedoch stutzen lässt: per Anerkenntnisurteil.

Anerkenntnisse im Verwaltungsprozess

In der Tat ist die Möglichkeit eines Anerkenntnisses, das prozessbeendend wirkt und zu einem Urteil ohne tatsächliche wie rechtliche Prüfung des zugrundeliegenden Sachverhalts führt, nach heute weitgehend unumstrittener Auffassung auch im Verwaltungsprozess möglich. Die Möglichkeit des verwaltungsprozessualen Anerkenntnisses folgt implizit aus § 156 VwGO und § 87a Abs. 1 Nr. 2 VwGO, konstruieren lässt es sich über § 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 307 ZPO. Dass im Fall eines Anerkenntnisses auf eine Sachverhaltsaufklärung und auf die rechtliche Bewertung des Geschehenen verzichtet wird, steht auch nicht im Widerspruch zu Grundsätzen des Verwaltungsprozessrechts, insbesondere dem Amtsermittlungsgrundsatz, sondern ist Folge der auch hier geltenden

Dispositionsmaxime. Strittig ist nach wie vor lediglich die Anwendbarkeit im Rahmen der Anfechtungsklage (dagegen das BVerwG, dafür etwa das VG Stuttgart), für (Fortsetzungs-) Feststellungs-, Verpflichtungs- und Leistungsklage wird sie hingegen bejaht.

Analog zu § 93 ZPO regelt § 156 VwGO, dass dem Kläger die Kosten aufzuerlegen sind, wenn der Beklagte ein sofortiges Anerkenntnis leistet und kein Klageanlass gegeben war. Dies setzt voraus, dass der Beklagte „vorprozessual nicht den Eindruck erweckt haben [darf], als könne der Kläger nur durch Klageerhebung sein Ziel erreichen“ (Olbertz). Faktisch führt dieses Kostenrisiko zu einer Obliegenheit, sich auch jenseits des Anwendungsbereiches der §§ 68 ff. VwGO vorprozessual mit der/dem Beklagten auseinanderzusetzen. Gegen die Kostenauflegung nach § 156 VwGO bestehen überdies keine Rechtsmittel: Eine Beschwer liegt nur hinsichtlich des Kostenausspruchs vor, der nicht isoliert anfechtbar ist (§ 158 Abs. 1 VwGO); eine Anwendung von § 173 S. 1 VwGO i.V.m. § 99 Abs. 2 S. 1 ZPO wird von der herrschenden Auffassung abgelehnt, da eine vergleichbare Regelung einst in § 158 Abs. 2 VwGO enthalten war, aber 1991 gestrichen wurde.

Friktionen mit der Rechtsschutzgarantie

Schon die Möglichkeit eines Anerkenntnisurteils im Verwaltungsprozess allgemein, in besonderem Maße aber die Kostenfolge des § 156 VwGO stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG. Diese gebietet Rechtsschutz gegen staatliches Handeln nicht nur in präventiv-abwehrender Gestalt, sondern gerade auch nachträglichen, feststellenden Rechtsschutz bei vorangegangenen Rechtsverletzungen, wenn diese kurzfristig geschahen und vorheriger Rechtsschutz nicht erreicht werden konnte. Auch das Interesse einer in ihren Grundrechten verletzten Person auf Rehabilitation gebietet einen feststellenden Rechtsschutz, weshalb das zur nachträglichen Feststellungs- und zur Fortsetzungsfeststellungsklage erforderliche Feststellungsinteresse insbesondere in einem Rehabilitationsinteresse bestehen kann. In beiden Fällen gilt, dass gerade die gerichtliche Entscheidung im Interesse des bzw. der Betroffenen liegt: Es soll nicht irgendwie, sondern mit rechtskräftigem Urteil festgestellt werden, dass Unrecht geschehen ist. Die gerichtliche Entscheidung mit der ihr zugeschriebenen Neutralität und Glaubwürdigkeit attestiert ihm/ihr Unbescholtenheit und verschafft Genugtuung.

Wirklich kein Klageanlass?

Im Fall des Falken-Busses erlegte das VG Hamburg der Klägerin gemäß § 156 VwGO die Kosten auf, da die beklagte Freie und Hansestadt Hamburg durch die vorherige Entschuldigung des Innensenators keinen Klageanlass gegeben habe. Legt man einen Streitwert von 5000 Euro zugrunde (§ 52 Abs. 2 GKG), so dürften sich die Kosten – einschließlich der nur bei der Klägerin angefallenen Anwaltshonorare – auf etwa 1000 Euro belaufen (Nr. 5111 KV GKG; Nr. 3100, 3104, 7002 KV RVG, MWSt.).

Die Entschuldigung sei zwar allgemein gehalten, zeige aber, so das Urteil, „dass die Beklagte sehr wohl bereit war, die Rechtswidrigkeit ihrer Maßnahmen anzuerkennen. Dass sie sich zudem bei dem Kläger eines Parallelverfahrens entschuldigt hat, macht deutlich,

dass sie durchaus auch bereit war, auf den konkreten Einzelfall bezogene Entschuldigungen auszusprechen und individuelles Unrecht zu benennen.“

Diese Kostengrundentscheidung lässt sich mit den dargestellten verfassungsrechtlichen Anforderungen an den feststellenden Rechtsschutz gerade im Schutzbereich der Versammlungsfreiheit – die auch die Anfahrt zu einer Versammlung umfasst – nicht vereinbaren. Zwar wird überwiegend vertreten, dass auch ein Anerkenntnis der handelnden Behörde das Rehabilitationsinteresse befriedigen kann, doch das Gericht setzt hier die Anforderungen für einen fehlenden Klageanlass zu weit herab. Die Entschuldigung des Justizsenators bezog sich ausdrücklich auf die Verwechslung des Busses, während die Klägerin einem intensiven Grundrechtseingriff ausgesetzt war, der sich – im Fall des beobachteten Toilettenganges – im Grenzbereich der Intimsphäre bewegt. Zur Kompensation derart tiefer Eingriffe ist eine gerichtliche Nachprüfung besonders dringend geboten. Das Feststellungsinteresse der Klägerin bestand daher fort und wurde erst durch das nach der Klageerhebung erfolgte prozessuale Anerkenntnis und das darauf basierende Urteil befriedigt, mit welchem die Rechtswidrigkeit des Vorgehens gegen sie rechtskräftig festgestellt wird. Durch die Kostenauflegung wird die Klägerin dafür sanktioniert, dass sie legitimerweise ihrem Interesse an gerichtlicher Feststellung nachgeht. Fraglich bleibt ohnehin, ob nicht ein kontradiktorisches Urteil anstelle eines Anerkenntnisurteils zumindest im Fall schwerwiegender Grundrechtseingriffe dieses Interesse besser zu erfüllen vermag (dagegen aber das VG Freiburg).

Kein Einzelfall

Dass durch ein inhaltlich beschränktes Anerkenntnis das grundrechtlich begründete Feststellungsinteresse letztlich unterlaufen werden kann, zeigt auch ein weiteres Urteil des VG Hamburg: Gegenstand des Anerkenntnisteil- und Schlussurteils war der Einsatz einer verdeckten Ermittlerin der Polizei in der linken Szene in Hamburg, die während ihres Einsatzes dort auch sexuelle Beziehungen unterhielt. Die Beklagte – die Freie und Hansestadt Hamburg – leistete ein Anerkenntnis mit der Erklärung, der Einsatz der verdeckten Ermittlerin sei im Ganzen rechtswidrig gewesen. Der Kläger hingegen wollte explizit auch die Rechtswidrigkeit der Erschleichung einer sexuellen Beziehung mit ihm zur staatlichen Informationsgewinnung festgestellt wissen. Da jedoch durch das Anerkenntnis bereits die Rechtswidrigkeit des Einsatzes im Ganzen feststand, wurde bezüglich dieses Antrags das Feststellungsinteresse des Klägers verneint. Ihm wurden daher die Kosten auferlegt – bezüglich des Anerkenntnisses gemäß § 156, im Übrigen gemäß § 154 Abs. 1 VwGO. In diesem Fall stellt die dem Staat zuzurechnende Maßnahme offensichtlich einen Eingriff in die Intimsphäre des Klägers dar. Gerade diese konkrete Feststellung wird ihm aber aufgrund eines pauschalen Anerkenntnisses verwehrt, obwohl schon aufgrund des intensiven Grundrechtseingriffs das Feststellungsinteresse fortbesteht.

Auch hier zeigt sich, dass eine voreilige Anwendung des § 156 VwGO den verfassungsrechtlich anerkannten Wunsch nach gerichtlicher Feststellung der Rechtswidrigkeit staatlichen Handelns untergraben kann. Stattdessen ist ein Klageanlass nur dann zu verneinen, wenn ein sofortiges Anerkenntnis das Feststellungsinteresse

tatsächlich vollumfänglich befriedigt. Trägt die Kostenentscheidung dem nicht Rechnung, so ist – mangels eines anderen Rechtsmittels – eine Verfassungsbeschwerde wegen Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG zu erwägen.

Veröffentlicht unter CC BY NC ND 4.0.